Legislative Summary LS-476E

BILL C-25: THE PUBLIC SERVANTS DISCLOSURE PROTECTION ACT

David Johansen
Law and Government Division

2 April 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105-07440/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-25

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	22 March 2004
Referred to Committee:	20 April 2004
Committee Report:	
Report Stage and Second Reading:	
Third Reading:	

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
A. Chronology	2
B. Highlights	3
DESCRIPTION AND ANALYSIS	4
A. Preamble	4
B. Short Title and Interpretation	5
C. Amending the Schedule	6
D. Promoting Ethical Practices	6
E. Code of Conduct	6
F. Wrongdoings	7
G. Disciplinary Action	7
H. Disclosure of Wrongdoings	8
1. Disclosure to Supervisor or Senior Officer	8
2. Disclosure to Commissioner	8
3. Disclosure to Outsider	9
4. Exception to Disclosure – Persons Permanently Bound to Secrecy	9
I. Protection of Public Servants Making Disclosures	9
J. Public Sector Integrity Commissioner	11
1. Appointment, Tenure, Remuneration, etc.	11
2. Staff and Facilities	11
3. Commissioner's Duties	12
4. Purpose of Commissioner's Investigations	12
5. Access to Offices, Duty to Cooperate, Self-incrimination, and Exceptions	12
6. Restriction on Commissioner's Powers	13
7. Commissioner's Rights to Refuse Wrongdoing Disclosure	13
8. Commissioner's Power to Investigate Other Wrongdoings	14

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

9. Investigations Involving the Obtaining of Information from Outside the Public Sector 14
10. Remittal of Information to Appropriate Authorities 14
11. Report to Appropriate Minister or Governing Council 14
12. Special and Annual Reports to Minister 15

K. Prohibitions 15

L. Confidentiality 16

M. Legal Protection 16

N. General Provisions 17

O. Obligation of Excluded Organizations 18

P. Five-year Review 18

Q. Amendments 19

R. Coming Into Force 19

COMMENTARY 19

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-25: THE PUBLIC SERVANTS DISCLOSURE PROTECTION ACT*

BACKGROUND

On 22 March 2004, Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, was introduced in the House of Commons by the Hon. Denis Coderre, President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. The bill establishes a legislative mechanism for the disclosure of wrongdoing in the federal public sector, including Crown corporations and other public agencies, and protects public servants in those departments and organizations who in good faith disclose wrongdoing.

A government press release issued on the same day the bill was introduced noted that the bill is part of the federal government's broader commitment to ensure transparency, accountability, financial responsibility and ethical conduct.

The bill is the first government bill to deal with the subject of disclosures of wrongdoing (i.e., whistleblowing) by federal public servants generally, although there have been numerous private Members' bills on the subject.(1) The bill is the culmination of a number of events that have transpired over the past several years, as outlined below.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive royal assent, and come into force.

(1) For examples of private Members' bills on the subject, see: David Johansen, *Bill S-6: Public Service Whistleblowing Act*, LS-430E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 8 October 2002.

A. Chronology

December 1996 – The Task Force on Public Service Values and Ethics, in its report entitled *A Strong Foundation* (commonly referred to as the Tait Report) recommended that "the Government and Parliament of Canada should adopt a statement of principles for public service, or a public service code," including a strong disclosure mechanism, to enable employees to voice concerns "about actions that are potentially illegal, unethical or inconsistent with public service values, and to have these concerns acted upon in a fair and impartial manner."

30 November 2001 – The Treasury Board adopted a *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (commonly referred to as the Internal Disclosure Policy),[2] which requires that deputy heads of those government departments and organizations that are listed in Part I, Schedule I, of the *Public Service Staff Relations Act* (in respect of which the Treasury Board is the employer) designate a senior officer responsible for receiving information about alleged wrongdoing in the workplace. As well, the policy created the position of a Public Service Integrity Officer, a neutral third party available to deal with disclosures that an employee believes cannot be raised internally, or that have not been adequately dealt with by the department. Reprisals for disclosures in good faith are prohibited under the policy.

1 September 2003 – The *Values and Ethics Code for the Public Service*, previously announced by the President of the Treasury Board, came into effect and became a condition of employment in the federal public service. A breach of the Code was added as one of the grounds for disclosure of wrongdoing in the Internal Disclosure Policy.

15 September 2003 – The first Annual Report (2002-2003) of the Public Service Integrity Officer recommended a legislative regime for the disclosure of wrongdoing in the entire federal public sector, including Crown corporations. This recommendation was supported by the Auditor General in her 2003 Report, based on her Office's own analysis of the current Internal Disclosure Policy.

29 September 2003 – The President of the Treasury Board announced the formation of a working group to examine the whistleblowing issue within the federal public sector, and the feasibility of enacting legislation on the subject.

---

(2) For further information (including references to appropriate Web sites) concerning the Internal Disclosure Policy and subsequent developments leading up to Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, see: David Johansen, *Protection for Federal Public Service Whistleblowers: Government Policy and Recent Developments*, PRB 01-21E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 11 February 2004.

7 November 2003 – The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates tabled its Thirteenth Report, entitled *Study of the Disclosure of Wrongdoing* (*Whistleblowing*). The report recommended that the federal government enact legislation to facilitate the disclosure of wrongdoing by workers in the federal public sector and to protect them from employment reprisals.

30 January 2004 – The Report of the Working Group on the Disclosure of Wrongdoing recommended a new, legislated, regime for the disclosure of wrongdoing in the federal public sector, including Crown corporations.

31 January 2004 – The Hon. Denis Coderre, President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, welcomed the Working Group's report, saying that public sector whistleblowing legislation was a top priority and that he intended to take a proposal to Cabinet for approval.

10 February 2004 – As part of the federal government's response to the Auditor General's 2003 Report tabled in the House of Commons on the same day, Mr. Coderre announced that the government would introduce whistleblowing legislation no later than 31 March 2004.

22 March 2004 – Mr. Coderre introduced Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, in the House of Commons.

B. Highlights

The highlights of the bill are that it:

- contains a preamble that commits the government to establishing a Charter of Values of Public Service that should guide public servants in their work and professional conduct;
- generally applies to the entire federal public sector, including Crown corporations;
- requires the Treasury Board to establish a code of conduct applicable to the federal public sector;
- defines wrongdoing as: the contravention of relevant laws; the misuse of public funds or assets; gross mismanagement in the federal public sector; an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons or to the environment; a serious breach of the code of conduct; and the taking of a reprisal against a public servant;
- defines a reprisal as any disciplinary action taken against a public servant because he or she made a wrongdoing disclosure in good faith, including: the demotion of the person; termination of employment; the taking of any measure that adversely affects the employment or working conditions of the person; or a threat to do any of those things;

- requires each chief executive responsible for a portion of the federal public sector to establish an internal disclosure mechanism, including the appointment of a senior officer to receive and act on wrongdoing disclosures;

- ensures that there is an additional avenue for disclosures, where necessary, by committing the Governor in Council to appointing an independent Public Sector Integrity Commissioner on approval by resolution of the Senate and House of Commons;

- empowers the Commissioner to investigate alleged wrongdoings and to make recommendations to the relevant chief executive on the Commissioner's findings;

- obligates the Commissioner to report annually to Parliament through a Minister to be designated by the Governor in Council;

- requires chief executives and the Commissioner to protect the identity of public servants involved in the disclosure process and the confidentiality of information collected in relation to disclosures, in accordance with other applicable federal statutes and in a manner that ensures that the right to procedural fairness and natural justice of all persons involved in investigations is respected;

- empowers the Commissioner to investigate reprisal complaints from public servants and permits them to have their complaints dealt with by the appropriate board or tribunal that already has a mandate to address staff relations and workplace issues; and

- allows for appropriate disciplinary action, including termination of employment, for public servants who commit a wrongdoing or who make a wrongdoing disclosure in bad faith; this is in addition to, and apart from, other sanctions provided by law.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Preamble

The bill includes a preamble that recognizes that the public service of Canada is an important national institution that is part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy. Among other things, the preamble notes that public servants owe a duty of loyalty to their employer and enjoy the right to freedom of expression as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and that the bill strives to achieve an appropriate balance between those two important principles. The preamble commits the government to establishing a Charter of Values of Public Service that should guide public servants in their work and professional conduct. It is likely that the values will draw upon the value statement in

chapter 1 of the existing *Values and Ethics Code for the Public Service*. However, the charter will apply more broadly in that it will cover employees not only in the federal public service but in all of the federal public sector. The charter is in addition to, and separate from, the code of conduct that the bill requires the Treasury Board to establish for the federal public sector.

B. Short Title and Interpretation

The bill is entitled the Public Servants Disclosure Protection Act (clause 1).

Clause 2 contains a number of definitions for purposes of the bill, including those for "public sector," "public servant," and "reprisal."

"Public sector" is defined to mean the departments and other portions of the public service of Canada named in Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, the bodies named in Schedules I.1, II and III to the *Financial Administration Act*, and the additional Crown corporations and other public bodies set out in the schedule to the bill.

Because of security concerns, the definition of "public sector" does not include the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment and the RCMP in relation to members and special constables and persons employed by the RCMP under terms and conditions substantially the same as those of a member. Accordingly, the procedures set out in the bill for the disclosure of wrongdoings do not apply to the above organizations. However, by virtue of clauses 45 and 46, these organizations are required to establish comparable procedures. The relevant clauses are discussed under heading "O. Obligation of Excluded Organizations."

In short, the definition of "public sector" for purposes of the bill means that Crown corporations and public agencies are brought within the ambit of the new disclosure regime set out in the bill. The existing Internal Disclosure Policy applies only to public servants working in departments and agencies listed in Part I of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, often referred to as the "core public service." Those individuals and their institutions come under the purview of the Treasury Board as corporate employer.

A "public servant" is defined to mean every person employed in the "public sector" as defined above.

"Reprisal" is defined to mean any of the following measures taken against a public servant, by reason that the public servant has, in good faith, disclosed a wrongdoing (as

explained in clause 8) under the bill or in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act*, or has, in good faith, cooperated in an investigation carried out under the bill:

- disciplinary measure;
- demotion;
- termination of employment;
- any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant; or
- a threat to take any of the above measures.

C. Amending the Schedule

A schedule is included at the end of the bill listing a number of Crown corporations and other bodies that, along with the departments, Crown corporations and public bodies that fall within other parts of the definition of "public sector" in clause 2, are also included within the definition for purposes of the bill. Clause 3 permits the Governor in Council to, by order, amend the schedule by adding or deleting the name of any Crown corporation or other public body.

D. Promoting Ethical Practices

Clause 4 requires the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada to promote ethical practices in the public sector and a positive environment for disclosing wrongdoings by disseminating information about the bill by appropriate means.

E. Code of Conduct

Clause 5 requires the Treasury Board to establish a code of conduct applicable to the public sector, and the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada must cause the code to be tabled before each House of Parliament at least 30 days before it comes into force.

However, pursuant to clause 6, chief executives (defined in clause 2 to mean the deputy head or chief executive officer of any portion of the public sector) may go further and establish their own codes of conduct for that portion of the public sector for which they are responsible. The codes must be consistent with the Treasury Board code. The provision permits chief executives to adapt the code of conduct to the needs of their particular organizations.

F. Wrongdoings

Clause 2 defines a "wrongdoing" for purposes of the bill as a wrongdoing referred to in clause 8. In line with the Working Group's suggested definition, clause 8 states that the bill applies to the following wrongdoings:

- a contravention of a federal or provincial law or regulation, if the contravention relates to the official activities of public servants or any public funds or assets;
- the misuse of public funds or assets;
- a gross mismanagement in the federal public sector;
- an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons or to the environment;
- a serious breach of a code of conduct established under the bill; and
- the taking of a reprisal against a public servant.

G. Disciplinary Action

Clause 9 provides that, in addition to, and apart from, any other sanction provided by law, a public servant is subject to appropriate disciplinary action, including termination of employment, if he or she:

- commits a wrongdoing;
- makes a disclosure that is frivolous or vexatious or in bad faith; or
- subject to clause 13 (permitting disclosures in specified instances to outsiders), makes a disclosure other than in the course of a procedure established under the bill or another federal Act or when otherwise lawfully required to do so.

H. Disclosure of Wrongdoings

1. Disclosure to Supervisor or Senior Officer

Each chief executive must establish internal procedures to manage disclosures of wrongdoing in the portion of the public sector for which the chief executive is responsible. He or she must also designate a senior officer to receive and act on such disclosures (in accordance with the code of conduct that must be established by the Treasury Board). The senior officer may be from another portion of the public sector. There is an exception in that the above does not apply if the chief executive has, after giving notice to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, declared that it is not practical to designate a senior officer given the size of that portion of the public sector (clause 10).

The bill, in clause 11, authorizes a public servant who believes that he or she is being asked to commit a wrongdoing, or who believes that a wrongdoing has been committed, to disclose the matter to his or her supervisor or the senior officer designated for the purpose by the appropriate chief executive.

2. Disclosure to Commissioner

Clause 12(1) imposes conditions on when a public servant may disclose a matter to the Public Sector Integrity Commissioner appointed under the bill. According to that provision, a public servant may disclose a matter to the Commissioner only if:

- the public servant has already disclosed the matter to his or her supervisor or the appropriate senior officer and is of the opinion that the matter has not been adequately addressed;
- the public servant believes on reasonable grounds that it would not be appropriate to disclose the matter to his or her supervisor, or to the appropriate senior officer, by reason of the subject-matter of the wrongdoing or the person alleged to have committed it; or
- the portion of the public sector in which the public servant is employed is subject to a declaration made by the chief executive under clause 10.

The above provision applies notwithstanding any provision in another federal Act respecting the confidentiality of information (clause 12(3)).

Nothing in the bill authorizes a public servant to disclose to the Commissioner a Cabinet confidence or information protected by solicitor-client privilege (clause 12(2)).

3. Disclosure to Outsider

Clause 13 permits a public servant to make a disclosure other than in accordance with the bill, if he or she believes on reasonable grounds that there is not sufficient time to make the disclosure under the bill and:

- a serious offence under a federal Act is being, or is about to be, committed by another public servant in the performance of his or her duties; or
- another public servant is doing (or is about to do) something, or omitting (or is about to omit) to do something, in the performance of his or her duties that creates an imminent and serious danger to the life, health or safety of persons or to the environment.

4. Exception to Disclosure – Persons Permanently Bound to Secrecy

The above provisions regarding wrongdoing disclosures by public servants (to their supervisors or senior officers or, in specified circumstances, to the Commissioner or an outsider) do not apply to a public servant who is permanently bound to secrecy within the meaning of section 8(1) of the *Security of Information Act* if the disclosure involves special operational information within the meaning of that provision (clause 14).

I. Protection of Public Servants Making Disclosures

Clause 15 prohibits any person from taking any reprisal (as that term is defined in clause 2 and earlier referred to) against a public servant.

A public servant (or former public servant) who alleges that a person has taken a reprisal against the public servant in contravention of clause 15 may make a written complaint (either himself or herself or through a designated person) to the appropriate Board (clause 16(2)). In relation to a complainant who is (or was) employed in the federal public service, the relevant Board is the Public Service Staff Relations Board. In relation to complainants employed in other portions of the federal public sector, the relevant Board is the Canada Industrial Relations Board (clause 16(1)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The complaint must be made within 30 days after the date on which the complainant knew, or in the Board's opinion ought to have known, that the reprisal was taken or, in the event that the complainant has made a disclosure to the Commissioner in respect of the reprisal and the Commissioner has decided to deal with the disclosure, within 30 days after the Commissioner reports his or her findings to the complainant and the appropriate chief executive (clause 16(3)).

Despite any law or agreement to the contrary, a complaint under clause 16 may not be referred by a public servant to arbitration or adjudication (clause 16(4)).

Once the relevant Board has received a complaint, it may assist the parties to the complaint to settle it. The Board must hear and determine the complaint if it decides not to so assist the parties or the complaint is not settled within a reasonable period (clause 16(5)).

If the Board determines that the complainant has been the subject of a reprisal in contravention of clause 15, the Board may, by order, require the employer or the appropriate chief executive (or a person acting on their behalf) to take all necessary measures to:

- permit the complainant to return to his or her duties;
- reinstate the complainant;
- pay compensation in an amount not exceeding the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to the compensation that would, but for the reprisal, have been paid to the complainant;
- rescind any measure or action (including disciplinary action) taken in respect of the reprisal, and pay compensation to the complainant in an amount not exceeding the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the complainant; and
- reimburse the complainant for any expenses and other financial losses incurred as a direct result of the reprisal (clause 16(6)).

Clause 17 stipulates that, subject to any other federal statute and the principles of procedural fairness and natural justice, each chief executive must protect the identity of persons involved in the disclosure process, including that of persons making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoing. In addition, the chief executive must establish procedures to ensure the confidentiality of information collected in relation to wrongdoing disclosures.

J. Public Sector Integrity Commissioner

1. Appointment, Tenure, Remuneration, etc.

Clause 18 concerns the appointment, tenure, remuneration, etc., of a Public Sector Integrity Commissioner. The Governor in Council must appoint a Commissioner, whose appointment has to be approved by resolution of the Senate and House of Commons. The Commissioner holds office during good behaviour for a term of seven years (once renewable for a further term of up to seven years), but may be removed by the Governor in Council on address of the Senate and House of Commons. The Commissioner is deemed to be employed in the federal public service for purposes of the *Public Service Superannuation Act*, the *Government Employees Compensation Act*, and regulations made under section 9 of the *Aeronautics Act* (i.e., regulations establishing compensation payable for the death or injury of a public servant resulting from a flight undertaken in the course of duty).

The Commissioner's remuneration is determined by the Governor in Council. The Commissioner is entitled to be paid reasonable travel and other expenses incurred in the course of his or her duties while absent from the Commissioner's ordinary workplace.

In the event of the absence or incapacity of the Commissioner, or if the Commissioner's office is vacant, the Governor in Council may appoint a qualified person to the office for a period not exceeding six months and, during that time, that person has all the powers and duties of the Commissioner.

The Commissioner is prohibited from holding any other office or employment in the public sector or carrying on any activities that are inconsistent with his or her powers and duties.

2. Staff and Facilities

The Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada may provide the Commissioner with officers and employees from within the federal public service, and with the facilities and professional advisers that are necessary for the proper conduct of the Commissioner's duties (clause 19).

3. Commissioner's Duties

As specified in clause 20 of the bill, the Commissioner is responsible for:

- providing advice to public servants who are considering disclosing a wrongdoing;
- receiving, recording and reviewing wrongdoing disclosures made by public servants in order to establish whether there are sufficient grounds for further action;
- investigating wrongdoing disclosures made to the Commissioner by public servants pursuant to clause 12, reviewing the results of the investigations, reporting findings to the persons who made the disclosures and to the appropriate chief executives and making recommendations to the latter concerning measures to be taken to correct the wrongdoings, including those involving reprisals;
- receiving reports on measures taken by chief executives in response to recommendations made by the Commissioner;
- ensuring that the right to procedural fairness and natural justice of all persons involved in investigations is respected, including public servants making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoings;
- subject to any other federal Act, and in his or her capacity as an investigative body referred to in section 16(1)(a) of the *Access to Information Act* and section 22(1)(a) of the *Privacy Act*, protecting, to the extent possible in accordance with the law, the identity of persons involved in the disclosure process, including public servants making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for the wrongdoings; and
- establishing procedures to ensure the confidentiality of information collected in relation to a) disclosures or b) investigations commenced by the Commissioner on his or her own initiative.

4. Purpose of Commissioner's Investigations

The Commissioner carries out investigations in order to bring the existence of wrongdoings to the attention of chief executives and to make recommendations concerning corrective measures to be taken by them (clause 21).

5. Access to Offices, Duty to Cooperate, Self-incrimination, and Exceptions

Chief executives must provide the Commissioner with information, access to offices, etc., under their control that the Commissioner requires for the performance of his or her duties (clause 22(1)). Similarly, public servants must cooperate with the Commissioner and provide any information that the latter requires in the performance of his or her duties (clause 22(2)).

According to clause 22(3), a public servant cannot be excused from cooperating with the Commissioner on the grounds that the information given by the public servant may tend to incriminate the public servant or subject him or her to any proceeding or penalty. However, that information (or evidence derived from it) may not be used or received to incriminate a public servant in any criminal proceeding against him or her, other than a prosecution under section 132 (perjury) or 136 (witness giving evidence contrary to his or her previous evidence) of the *Criminal Code*.

Clause 22 does not apply in respect of Cabinet confidences or information protected by solicitor-client privilege (clause 23(1)). Nor does it apply to a person bound to secrecy within the meaning of section 8(1) of the *Security of Information Act* in relation to any information that is special operational information within the meaning of that provision (clause 23(2)).

6. Restriction on Commissioner's Powers

The bill prohibits the Commissioner from dealing with a wrongdoing disclosure if a person or body acting under another federal statute is dealing with the subject-matter of the disclosure other than as a law enforcement authority (clause 24).

7. Commissioner's Right to Refuse Wrongdoing Disclosure

Clause 25 provides that prior to dealing with a wrongdoing disclosure, the Commissioner must be satisfied that:

- the public servant making the disclosure has exhausted other procedures otherwise reasonably available;
- the subject-matter of the disclosure is not one that could be more appropriately dealt with, initially or completely, according to a procedure provided in another federal statute;
- the subject-matter of the disclosure "is not trivial, frivolous or vexatious" or the disclosure is not made in bad faith; or
- there is a valid reason for dealing with the disclosure.

8. Commissioner's Power to Investigate Other Wrongdoings

Clause 26 provides that if, in the course of investigating a wrongdoing disclosure under the bill, the Commissioner has reason to believe that another wrongdoing has been committed, he or she may, subject to clauses 24 and 25 (outlined above), commence an investigation into that other wrongdoing. In this case, the provisions of the bill applicable to investigations commenced as the result of a wrongdoing disclosure apply.

9. Investigations Involving the Obtaining of Information from Outside the Public Sector

If the Commissioner is of the opinion that a matter under investigation involves the obtaining of information that is outside the public sector, he or she must cease that part of the investigation and may refer the matter to any authority that he or she considers competent to deal with it (clause 27)

10. Remittal of Information to Appropriate Authorities

If the Commissioner reasonably suspects that information obtained in the course of an investigation may be used in the investigation or prosecution of an alleged contravention of a federal or provincial statute, the Commissioner may, in addition to or in lieu of continuing the investigation, remit the information, at that point in time, to a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged contravention or to the Attorney General of Canada (clause 28(1)).

In order to maintain the separation of investigations carried out under the bill and those carried out for law enforcement purposes, once information has been remitted under clause 28(1) in relation to any matter, the Commissioner may not remit any further information in relation to that matter that the Commissioner obtains in the course of his or her investigation into it (clause 28(2)).

11. Report to Appropriate Minister or Governing Council

In circumstances where the Commissioner considers it necessary, he or she may report a matter to the Minister responsible for the portion of the public sector concerned or, if the matter relates to a Crown corporation, to its board or governing council, including, but not limited to, when the Commissioner is of the opinion that:

- action has not been taken within a reasonable amount of time in respect of one of his or her recommendations; and

- a situation that has come to the Commissioner's attention (in the course of carrying out his or her duties) exists that constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the health and safety of the public, or to the environment (clause 29).

12. Special and Annual Reports to Minister

Clause 30 empowers the Commissioner, at any time, to submit to the Minister (defined in clause 2 to mean, in respect of clauses 30 to 32, the Cabinet member designated by the Governor in Council as the Minister) a special report to alert the Minister of any matter that, in the Commissioner's opinion, should not be deferred until the next annual report is submitted.

Clause 31 requires the Commissioner, within three months after the end of each financial year, to submit to the designated Minister an annual report on the Commissioner's activities during that financial year. The annual report must include the following information:

- the number of general inquiries relating to the bill;

- the total number of wrongdoing disclosures received, and of that total number, the number that were acted on and the number that were not;

- the number of investigations begun;

- the number of recommendations that the Commissioner has made and their status;

- any systemic problems that give rise to wrongdoings;

- any recommendations for improvement that the Commissioner considers appropriate; and

- any other matter that the Commissioner considers necessary.

Clause 32 requires the designated Minister to cause a copy of every annual report, and every special report made under clause 30, to be tabled in each House of Parliament on any of the first 10 days on which that House is sitting after the Minister receives the report.

K. Prohibitions

Clause 33 prohibits a public servant, in a wrongdoing disclosure or in the course of an investigation of a wrongdoing, from knowingly making a false or misleading statement,

either orally or in writing, to a supervisor, a senior officer designated under clause 10, the Commissioner, or a person acting on behalf of or under the direction of any of them.

Clause 34 prohibits a person from wilfully obstructing a senior officer designated under clause 10 or the Commissioner, or any person acting on behalf of or under the direction of either of them, in the performance of the duties of the senior officer or the Commissioner (as the case may be) under the bill.

Clause 35 prohibits a person who knows that a document or thing is likely to be relevant to an investigation under the bill, from:

- destroying, mutilating or altering the document or thing;
- falsifying the document, or making a false document;
- concealing the document or thing; or
- directing, counselling or causing, in any manner, any person to do any of the things mentioned above, or proposing to any person that they do any of those things.

L. Confidentiality

Clause 36 requires the Commissioner, and every person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner who receives or obtains information relating to an alleged wrongdoing, to satisfy any security requirements applicable to persons who normally have access to and use of that information, and to take any oath of secrecy required to be taken by them.

Clause 37 prohibits the Commissioner, and every person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner, from disclosing any information that comes to their knowledge in the performance of their duties under the bill, unless disclosure is required by law or permitted by the bill.

M. Legal Protection

The bill protects the Commissioner, and any person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner, from civil or criminal proceedings in respect of anything done or omitted to be done, or reported or said, in good faith in the exercise of any power or duty of the Commissioner (clause 38).

The Commissioner or any person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner is not a competent or compellable witness in any proceedings other than a prosecution for an offence under the bill in respect of any matter coming to the knowledge of the Commissioner or that person as a result of performing any duties under the bill (clause 39).

For the purposes of libel and slander laws:

- anything said, any information supplied or any document or thing produced in good faith in the course of an investigation by or on behalf of the Commissioner is privileged; and
- any report made in good faith by the Commissioner, and any fair and accurate account of the report made in good faith in the media, is privileged (clause 40).

N. General Provisions

The disclosure of information to the Commissioner under the bill does not, by itself, constitute a waiver of any privilege that may exist with respect to the information (clause 41).

Clause 42 prohibits the Commissioner from disclosing information of the kind referred to in sections 13 to 24 (regarding exemptions from access to information in government records) or 69 (concerning the exclusion of Cabinet confidences that have been in existence for less than 20 years from the application of the Act) of the *Access to Information Act*, when either referring a matter to another authority because the Commissioner feels that the matter under investigation would involve obtaining information that is outside the public sector (clause 27) or making a special or annual report for submission to the designated Minister (clauses 30 and 31).

Section 5 (in Part 1, entitled "Protection of Personal Information in the Private Sector") of the *Personal Information and Protection of Electronic Documents Act* (PIPEDA) obligates organizations involved in commercial activities to generally comply with the obligations set out in Schedule 1 to that Act regarding the collection, use and disclosure of personal information by those organizations. Part 1 of PIPEDA does not, however, apply in respect of personal information under the control of federal government institutions to which the *Privacy Act* applies and that are listed in the schedule to the latter. Clause 43 of the bill provides that despite section 5 of PIPEDA, to the extent that that provision relates to obligations set out in Schedule 1 to that Act relating to the disclosure of personal information, a report by a chief executive in response to recommendations made by the Commissioner to the chief executive

may include personal information within the meaning of section 2(1) of PIPEDA or section 3 of the *Privacy Act*, depending on which of those Acts applies to the portion of the public sector for which the chief executive is responsible.

Clause 16(4) of the bill provides that when a public servant complains to the appropriate Board under clause 16 alleging a person has taken a reprisal against him or her in contravention of clause 15, despite any law or agreement to the contrary, the complaint may not be referred to arbitration or adjudication. Clause 44 stipulates that, subject to clause 16(4), nothing in the bill is to be construed as prohibiting a person from presenting a grievance under section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, or an adjudicator from considering a complaint under section 242 of the *Canada Labour Code*.

O. Obligation of Excluded Organizations

For security reasons, the definition of "public sector" in clause 2 of the bill provides that, subject to clauses 45 and 46, the definition does not include the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment and the RCMP in relation to members, special constables and persons employed by that police force under terms and conditions substantially the same as those of a member.

However, clause 45 provides that, as soon as possible after the coming into force of the clause, the person responsible for each of the above excluded organizations must establish procedures, applicable to that organization, for the disclosure of wrongdoings, including protection for persons in those organizations who disclose the wrongdoings. Those procedures must, in the opinion of the Treasury Board, be similar to those set out in the bill.

According to clause 46, the Governor in Council may, by order, direct that any provision of the bill applies, with any modifications that may be specified in the order, in respect of an organization excluded from the definition of "public sector" in clause 2.

P. Five-year Review

Clause 47 requires that five years after that clause comes into force, the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada must cause to be conducted an independent review of the Act, its administration and operation, and must

cause a report on the review to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the review is completed.

Q. Amendments

Clauses 48 to 51 set out a number of consequential amendments to other Acts and coordinating amendments to the bill.

Among the consequential amendments contained in clauses 48 and 50 of the bill are those adding the Public Sector Integrity Commissioner as a government institution listed in the appropriate schedules to both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, in other words, making those Acts applicable to that office.

Clause 49 amends the schedule of the *Canada Evidence Act* to add as item 20 "The Public Sector Integrity Commissioner, for the purposes of the *Public Servants Disclosure Protection Act*."

Clause 51 contains a number of coordinating amendments to the bill that are dependent on the coming into force of certain provisions of the *Public Service Modernization Act* and the bill.

R. Coming Into Force

The provisions of the bill, other than the coordinating amendments to the bill set out in clause 51, come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council (clause 52).

COMMENTARY

On 23 March 2004, the day after Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, was introduced in the House of Commons, the current Public Service Integrity Officer under the Internal Disclosure Policy, Mr. Edward Keyserlingk, was quoted in an *Ottawa Citizen* article[3] as saying the bill is too weak and could actually discourage bureaucrats from exposing corruption and wrongdoing in government. In his view, the bill is a "disappointment" that ignores the strongest of the recommendations urged by the Working Group on the

(3) Kathryn May, "Whistleblower bill 'deficient in so many ways': critics," *Ottawa Citizen*, 23 March 2004.

Disclosure of Wrongdoing. "It does not respond to public servants' cynicism and lack of confidence and I think it might end up feeding both and, to me, that's a tragedy," he said. "It's better than what we have now, but it is deficient in so many ways."

Mr. Keyserlingk went on to say that he thinks the bill "will surprise an awful lot of people, it certainly surprises me… There has never been a climate more receptive to whistleblowing protection and given everything that the government is saying about getting at wrongdoing and protecting whistleblowers, we all expected something far more robust."

The biggest disappointment, according to the article, is that the new Public Sector Integrity Commissioner (PSIC) created by the bill reports through a Minister, rather than directly, to Parliament. The article points out that the three major recent reports received by the government calling for stronger whistleblower protection over the past year all "called for an independent parliamentary watchdog, similar to agents of Parliament such as the auditor general, official language commissioner, information commissioner, chief electoral officer and privacy commissioner."

The article also notes that the bill does not provide for any fines or sanctions against employers who retaliate against whistleblowers.

In a subsequent article(4) that appeared in the *National Post*, Mr. Keyserlingk is quoted as saying that because the proposed PSIC office will not be reporting directly to Parliament but instead to a Minister, its independence will be compromised. "The commission is not established as an agency of Parliament but essentially as an office within the executive of government and that means it also does not have [the] investigative power that normally goes along with a legislatively established body," he said.

The earlier *Ottawa Citizen* article quoted Mr. Keyserlingk as saying that the proposed Commissioner will have no more investigative and enforcement powers than the Public Service Integrity Officer currently has under the Internal Disclosure Policy. The article notes that while the Commissioner will investigate wrongdoing and make recommendations to heads of government departments and agencies, "the commissioner has no subpoena powers, can't get access to cabinet documents, nor can [he or she] probe complaints from Canadians about wrongdoing in government or follow investigations into ministers' offices, all of which were recommended by the working group."

The *National Post* article also draws attention to Mr. Keyserlingk's concerns that, under the bill, public servants who face reprisals for speaking out must seek redress through

---

(4) Robert Fife, "Whistleblower legislation 'fatally flawed,' critics charge," *National Post*, 30 March 2004.

labour boards rather than the Office of the Public Sector Integrity Commissioner. "People will not be encouraged to come forward," he said. An *Ottawa Citizen* article[5] on the same date also quotes Mr. Keyserlingk: "People want the assurance if they come to the commission that we will protect them from reprisals, but if it goes off to the (labour) boards then we cannot give them that kind of assurance."

NDP MP Pat Martin, who co-chaired the House of Commons subcommittee that called for whistleblower protection legislation, is also quoted in the *National Post* article, saying that the bill is designed to "plug leaks rather [than] protect whistleblowers." He is particularly upset that public servants face disciplinary action, including termination of employment, if they go directly to the media, parliamentarians or the public with information about wrongdoing (clause 9 of the bill). "The word has already spread that this is … all fluff and has no substance. More and more, it's obvious it is more an act to protect ministers from whistleblowers than an act to protect whistleblowers," he said.

The Hon. Denis Coderre, President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, is quoted in the earlier *Ottawa Citizen* article as saying the bill was "inspired" by the 34 recommendations of the Working Group on the Disclosure of Wrongdoing and strikes a "balance" between encouraging bureaucrats to report wrongdoing while protecting against disgruntled employees with an axe to grind. The later *National Post* article quotes Mark Dunn, a spokesperson for the Minister, as saying that the government is open to accepting a tougher bill if it is recommended by Parliament. "If there are weaknesses in the legislation, then it is up to the committee to correct them," he said.

Public service unions have also expressed concerns about the bill. For example, in a news release[6] issued by the Public Service Alliance of Canada (PSAC) on 22 March, the same day Bill C-25 was introduced in Parliament, the PSAC underlined a number of weaknesses in the bill which it described as follows:

- The proposed Public Sector Integrity Commissioner does not report directly to Parliament but through a minister's office. This, according to the PSAC, will seriously weaken the agency's independence and its credibility among public service employees.

---

(5) Robert Fife, "Proposed whistleblower bill offers no protection, critics say," *Ottawa Citizen*, 30 March 2004.

(6) "Whistleblowing bill: Too little, too late," *News release*, Public Service Alliance of Canada, 22 March 2004.

- Potential whistleblowers do not have the unfettered right to go to the Public Sector Integrity Commissioner, but instead are normally obligated to go first to their supervisors. For example, before commencing an investigation, the Commissioner must be satisfied that the employee has exhausted all other avenues prior to taking the matter to the Commissioner.

- There are penalties for whistleblowers whose reports are either deemed "frivolous," in "bad faith," or did not follow established procedures. This means that any vindictive retaliation by the government can create a chilling effect on other potential whistleblowers.

"With all these weaknesses in the bill, any public service employee will be forced [to] think twice about reporting any wrongdoing," said PSAC National Executive Vice-President John Gordon. "The present situation cries out for a more immediate and effective solution to protect whistleblowers and ensure the trust of the Canadian public. The only proper course for government to take now is to include this protection in our collective agreements," he said. The news release noted that the PSAC will therefore be stepping up its call for the government to negotiate whistleblower protection in the collective agreements of some 100,000 of its members.

The Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC), a national union representing some 49,000 professionals and scientists, issued a news release[7] on the same day the bill was introduced, saying that it welcomed legislation that it had been advocating for over 15 years. Its president, Steve Hindle, said that the bill deserves full consideration and that the union will, over the next few weeks, carefully review its provisions. However, "at first blush," the PIPSC described what it considers to be a number of flaws (requiring correction) in the bill as follows:

- Employees do not have direct access to an independent third party. Internal processes now in place are not credible with employees and to force disclosures through the employer will be considered by many as a continuing attempt to discourage whistleblowers.

- The Public Sector Integrity Commissioner does not have adequate authority to protect from reprisal an employee who discloses wrongdoing. The employee should not have to make reference to another administrative tribunal to seek remedy from the effects of reprisal.

- There are too many persons excluded from the proposed legislation. The benefit of legislation to encourage, protect and regulate disclosure of wrongdoing in good faith is

---

(7) "Whistleblower Protection Bill Greeted with Caution," *News release*, Professional Institute of the Public Service of Canada, 22 March 2004.

undermined when there are excessive categories of persons excluded from the application of the legislation.

- The legislation does not have a satisfactory definition of what constitutes "reprisal." The definition must ensure that a broad range of insidious actions over time are prohibited.

- The legislation does not provide for the Public Sector Integrity Commissioner to report directly to Parliament. In order to reinforce the independence and objectivity of the PSIC, direct access to Parliament is required.

Mr. Hindle noted that the bill was being referred to a House of Commons committee after first reading, and that the PIPSC would be prepared to provide members of the committee with its complete analysis of the bill when invited to testify.

Although critics have welcomed the move for legislative protection for federal public sector whistleblowers, they continue to express scepticism about how far the bill goes. There are also concerns that the bill may not be enacted before Parliament is dissolved for a federal election.

Résumé législatif LS-476F

LE PROJET DE LOI C-25 : LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DÉNONCIATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 2 avril 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-25

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	22 mars 2004	Première lecture :	
Renvoi au comité:	20 avril 2004	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport et deuxième lecture :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Historique	2
B. Faits saillants	3
DESCRIPTION ET ANALYSE	5
A. Préambule	5
B. Titre abrégé et définitions	5
C. Modification de l'annexe	6
D. Sensibilisation	6
E. Code de conduite	7
F. Actes répréhensibles	7
G. Sanction disciplinaire	8
H. Dénonciation	8
1. Dénonciation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur	8
2. Dénonciation au commissaire	8
3. Dénonciations extérieures	9
4. Exception : personnes astreintes au secret à perpétuité	9
I. Protection des fonctionnaires dénonciateurs	10
J. Commissaire à l'intégrité du secteur public	11
1. Nomination, mandat, rémunération, etc.	11
2. Personnel et installations	11
3. Attributions du commissaire	12
4. Objectif des enquêtes du commissaire	12
5. Accès à donner au commissaire, obligation de collaborer, auto-incrimination, exceptions	13
6. Interdiction d'intervenir	13
7. Refus d'intervenir	13
8. Enquête du commissaire	14

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

9. Obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public 14
10. Transmission des renseignements aux autorités compétentes 14
11. Rapport au ministre 14
12. Rapports spéciaux et annuels au ministre 15

K. Interdictions 15

L. Caractère confidentiel 16

M. Immunité du commissaire 16

N. Dispositions générales 17

O. Obligations des organismes exclus 18

P. Examen quinquennal 18

Q. Modifications 19

R. Entrée en vigueur 19

COMMENTAIRE 19

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-25 : LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DÉNONCIATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES*

CONTEXTE

Le 22 mars 2004, l'honorable Denis Coderre, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles, pour établir un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public, y compris les sociétés d'État et tout autre organisme gouvernemental fédéral, et protéger les employés de ces ministères et organismes qui dénoncent de bonne foi de tels actes.

Le même jour, le gouvernement a diffusé un communiqué précisant que le projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'engagement plus vaste qu'a pris le gouvernement fédéral à l'égard de la transparence, de l'obligation de rendre compte, de la responsabilité financière et de l'éthique.

Le projet de loi est le premier du gouvernement à traiter de la dénonciation d'actes répréhensibles par des fonctionnaires fédéraux. Toutefois, plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire ont déjà été présentés sur le même sujet(1). Le projet de loi C-25 est l'aboutissement de certains événements qui se sont produits depuis quelques années et que nous allons rappeler ci-après.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Des exemples de projets de loi d'initiative parlementaire sur le sujet sont mentionnés dans David Johansen, *Projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique*, Résumé législatif LS-430F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 8 octobre 2002.

A. Historique

Décembre 1996 – Dans son rapport *De solides assises* (aussi appelé Rapport Tait), le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique recommande que « le gouvernement et le Parlement du Canada adoptent un énoncé de principes pour la fonction publique ou un code de la fonction publique » prévoyant notamment la création d'un mécanisme de divulgation fiable, pour permettre aux employés de faire entendre leurs préoccupations « à l'égard de mesures potentiellement illégales, contraires à l'éthique ou incompatibles avec les valeurs de la fonction publique, et de donner suite à leurs inquiétudes de façon juste et impartiale ».

30 novembre 2001 – Le Conseil du Trésor adopte la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (communément appelée Politique sur la divulgation interne)[2], selon laquelle tous les administrateurs généraux des ministères et organismes énumérés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur) sont tenus de désigner un agent supérieur chargé de recevoir l'information concernant les présumés actes fautifs en milieu de travail. De plus, la politique créait le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique dont le titulaire, en qualité de tiers neutre, donne suite aux dénonciations qui, de l'avis de leurs auteurs, ne peuvent être faites à l'interne ou encore qui n'ont pas été examinées comme il se doit au sein d'un ministère. La politique interdit l'exercice de représailles à l'endroit des auteurs de dénonciations de bonne foi.

1er septembre 2003 – Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, déjà annoncé par la présidente du Conseil du Trésor, entre en vigueur et fait partie des conditions d'emploi dans la fonction publique fédérale. Dans la Politique sur la divulgation interne, toute infraction au Code est considérée comme un acte répréhensible qui doit être dénoncé.

15 septembre 2003 – Dans son premier rapport annuel (2002-2003), l'agent de l'intégrité de la fonction publique recommande un régime législatif applicable à l'ensemble du secteur public fédéral, y compris les sociétés d'État pour la dénonciation d'actes répréhensibles. La vérificatrice générale approuve cette recommandation dans son rapport de 2003, à la lumière de sa propre analyse de la Politique sur la divulgation interne.

---

(2) On trouvera de plus amples informations (y compris des renvois aux sites Web pertinents) sur la Politique sur la divulgation interne et sur la suite d'événements ultérieurs menant au projet de loi C-25 dans David Johansen, *Protection des dénonciateurs de la fonction publique fédérale : Politique gouvernementale et évolution récente de la situation*, PRB 01-21F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 11 février 2004.

29 septembre 2003 – La présidente du Conseil du Trésor annonce la mise sur pied d'un groupe de travail pour examiner la question de la protection des dénonciateurs au sein de la fonction publique fédérale, ainsi que la possibilité de légiférer en la matière.

7 novembre 2003 – Dans son treizième rapport, *Étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes recommande que le gouvernement fédéral légifère pour faciliter la dénonciation des actes répréhensibles par les travailleurs du secteur public fédéral et protéger les dénonciateurs.

30 janvier 2004 – Dans son rapport, le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris les sociétés d'État.

31 janvier 2004 – L'honorable Denis Coderre, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, heureux du rapport du Groupe de travail, déclare que l'adoption d'une loi sur la dénonciation est une priorité et qu'il a l'intention de soumettre une proposition à l'approbation du Cabinet.

10 février 2004 – Dans le cadre du dépôt à la Chambre des communes de la réponse du gouvernement fédéral au rapport de 2003 de la vérificatrice générale, le ministre Coderre annonce que le gouvernement présentera une mesure législative d'ici le 31 mars 2004.

22 mars 2004 – M. Coderre présente à la Chambre des communes le projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

B. Faits saillants

Entre autres, le projet de loi :

- comporte un préambule qui engage le gouvernement à établir une Charte des valeurs du service public qui devrait guider les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles;
- s'applique à tout le secteur public fédéral, y compris aux sociétés d'État;
- oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public fédéral;

- définit un acte répréhensible comme la contravention des lois pertinentes, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, un cas grave de mauvaise gestion dans la fonction publique, le fait de causer, par action ou omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, la contravention grave du code de conduite, et l'exercice de représailles contre un fonctionnaire;

- définit les représailles comme étant toute mesure disciplinaire prise contre un fonctionnaire parce qu'il a dénoncé un acte répréhensible de bonne foi, notamment la rétrogradation, le congédiement, ou toute autre sanction portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire, ou la menace d'une de ces mesures;

- oblige tout administrateur général à établir des mécanismes internes pour s'occuper des dénonciations dans l'élément du secteur public qu'il dirige, notamment désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des dénonciations et d'y donner suite;

- assure un autre mécanisme de dénonciation, s'il y a lieu, en chargeant le gouverneur en conseil de nommer un commissaire indépendant à l'intégrité du secteur public avec l'approbation, par résolution, du Sénat et de la Chambre des communes;

- confère au commissaire le pouvoir de faire enquête sur des actes répréhensibles présumés et de présenter à l'administrateur général concerné des recommandations relativement à ses conclusions;

- oblige le commissaire à faire rapport au Parlement annuellement par l'entremise du ministre que le gouverneur en conseil a désigné;

- oblige les administrateurs généraux et le commissaire à protéger l'identité des fonctionnaires mis en cause et la confidentialité des renseignements recueillis qui sont liés aux dénonciations, en conformité avec toutes les lois fédérales applicables et de manière à assurer le respect du droit à l'équité procédurale et des principes de justice naturelle de toutes les personnes mêlées aux enquêtes;

- habilite le commissaire à faire enquête sur les plaintes pour représailles déposées par des fonctionnaires et permet à ces derniers de faire entendre leurs plaintes par le conseil compétent, c'est-à-dire celui qui a déjà le mandat de traiter les questions de relations de travail;

- permet, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, l'imposition de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement aux fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible ou qui ont fait une dénonciation de mauvaise foi.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Préambule

Le projet de loi comprend un préambule reconnaissant que l'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne. Ce préambule souligne entre autres que les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur, qu'ils bénéficient de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* et que le projet de loi vise l'équilibre qui convient entre ce devoir et cette liberté. Le gouvernement devra adopter une charte des valeurs du service public pour guider les fonctionnaires dans leurs conduite et activités professionnelles. Ces valeurs s'inspireront vraisemblablement de celles qui sont énoncées au chapitre I du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, mais la charte aura un champ d'application plus étendu, puisqu'elle s'appliquera non seulement aux employés de la fonction publique fédérale, mais plutôt à tous ceux du secteur public fédéral. Elle est distincte du code de conduite que le projet de loi oblige le Conseil du Trésor à établir pour le secteur public fédéral.

B. Titre abrégé et définitions

Le projet de loi s'intitule *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* (art. 1).

L'article 2 renferme plusieurs définitions applicables au projet de loi, notamment celles de « secteur public », « fonctionnaire » et « représailles ».

« Secteur public » s'entend des ministères et secteurs de l'administration publique fédérale qui figurent à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, des organismes énumérés aux annexes I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des autres sociétés d'État et organismes publics nommés à l'annexe du projet de loi.

Pour des raisons de sécurité, la définition de « secteur public » ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité, au Centre de la sécurité des télécommunications, ni à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour ce qui est de ses membres, des gendarmes auxiliaires et de toute personne employée sensiblement aux mêmes conditions que ses membres. Ainsi, les dispositions du projet de loi sur la dénonciation d'actes répréhensibles ne s'appliquent pas à ces organismes, qui sont cependant tenus, en vertu des articles 45 et 46 du projet de loi, de se doter de mécanismes comparables. Ces deux articles sont analysés plus loin, à la rubrique « O. Obligations des organismes exclus ».

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bref, la définition de « secteur public » pour l'application du projet de loi signifie que le nouveau régime de dénonciation s'applique aux sociétés d'État et aux organismes gouvernementaux. La Politique sur la divulgation interne déjà en vigueur s'applique uniquement aux fonctionnaires des ministères et organismes énumérés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qu'on appelle souvent le « noyau de la fonction publique ». Ces personnes et leurs institutions relèvent de l'autorité du Conseil du Trésor, qui est l'employeur en titre.

« Fonctionnaire » s'entend d'une personne employée dans le « secteur public », au sens de la définition qui précède.

« Représailles » s'entend de toute mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a dénoncé de bonne foi un acte répréhensible (au sens de l'art. 8) dans le cadre du projet de loi ou d'une procédure parlementaire, ou lors d'une enquête publique menée sous le régime de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, ou pour le motif qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête sous le régime du projet de loi, notamment :

- une sanction disciplinaire;
- la rétrogradation;
- le congédiement;
- toute menace d'une telle mesure.

C. Modification de l'annexe

Une annexe du projet de loi énumère les sociétés d'État et les organismes publics qui s'ajoutent aux ministères, sociétés d'État et organismes publics visés par d'autres segments de la définition de « secteur public » à l'article 2. L'article 3 habilite le gouverneur en conseil à modifier par décret l'annexe en y ajoutant ou en en retranchant le nom d'une société d'État ou d'un organisme public.

D. Sensibilisation

L'article 4 oblige le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada à encourager, dans les lieux de travail du secteur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

public, des pratiques conformes à la déontologie et un environnement favorable à la dénonciation d'actes répréhensibles, et ce, par la diffusion de renseignements sur le projet de loi par tous les moyens qui lui semblent indiqués.

E. Code de conduite

L'article 5 oblige d'une part le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public et, d'autre part, le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada à faire déposer le code devant chaque chambre du Parlement au moins 30 jours avant la date prévue pour son entrée en vigueur.

Cependant, en vertu de l'article 6, les administrateurs généraux (au sens de la définition à l'art. 2, l'administrateur général ou le premier dirigeant de tout élément du secteur public) sont autorisés à établir leur propre code de conduite, applicable aux éléments du secteur public dont ils sont responsables, à condition que ce code soit compatible avec celui établi par le Conseil du Trésor. La disposition permet aux administrateurs généraux d'adapter le code de conduite aux besoins de leur organisation.

F. Actes répréhensibles

Selon la définition à l'article 2, « acte répréhensible » s'entend, pour l'application des dispositions du projet de loi, d'un acte répréhensible au sens de l'article 8. Or, l'article 8 va dans le sens de la définition proposée par le Groupe de travail en prévoyant que le projet de loi s'applique aux actes répréhensibles suivants :

- la contravention d'une loi ou d'un règlement, fédéral ou provincial, si cette contravention est liée aux activités professionnelles d'un fonctionnaire ou porte sur la gestion des fonds ou biens publics;
- l'usage abusif des fonds ou biens publics;
- les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- le fait de causer par action ou omission un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement;
- la contravention grave d'un code de conduite établi sous le régime du projet de loi;
- l'exercice de représailles contre un fonctionnaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Sanction disciplinaire

L'article 9 prévoit que, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement le fonctionnaire qui :

- commet un acte répréhensible;
- est l'auteur d'une dénonciation futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- sous réserve de l'article 13 (autorisant des dénonciations extérieures dans certains cas exprès), est l'auteur d'une dénonciation faite à l'extérieur du régime prévu par le projet de loi ou toute autre loi fédérale, à l'exception de celle qui est faite en exécution d'une obligation prévue par la loi.

H. Dénonciation

1. Dénonciation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur

L'administrateur général est tenu d'établir des mécanismes internes pour s'occuper des dénonciations touchant l'élément du secteur public qu'il dirige. Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des dénonciations et de prendre les mesures correctives voulues (en conformité avec le code de conduite que le Conseil du Trésor est tenu d'établir). L'agent supérieur peut faire partie d'un autre élément du secteur public. Une exception est toutefois prévue si l'administrateur général, après en avoir donné avis à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, déclare qu'il n'est pas pratique de désigner un agent supérieur compte tenu de la taille de l'élément du secteur public qu'il dirige (art. 10).

L'article 11 du projet de loi autorise un fonctionnaire qui croit qu'il lui est demandé de commettre un acte répréhensible ou qu'un tel acte a été commis, à dénoncer la situation à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur désigné par l'administrateur général compétent.

2. Dénonciation au commissaire

Selon le paragraphe 12(1), une dénonciation peut être faite au commissaire à l'intégrité du secteur public nommé en vertu du projet de loi seulement à certaines conditions. Autrement dit, un fonctionnaire ne peut porter sa dénonciation devant le commissaire que si :

- il l'a présentée à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur et il est d'avis que l'affaire n'a pas eu la suite qu'elle aurait dû avoir;

- il a des motifs raisonnables de croire que, en raison des personnes en cause ou des motifs de la dénonciation, celle-ci ne saurait être examinée comme il se doit par son supérieur hiérarchique ou par l'agent supérieur;

- l'élément du secteur public dont il fait partie a fait l'objet d'une désignation par l'administrateur général en vertu de l'article 10.

Cette disposition s'applique par dérogation à toute autre obligation de confidentialité prévue par une autre loi fédérale (par. 12(3)).

Le projet de loi n'a pas pour effet d'autoriser un fonctionnaire à divulguer des renseignements confidentiels du Cabinet ni des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client (par. 12(2)).

3. Dénonciations extérieures

L'article 13 autorise un fonctionnaire à faire une dénonciation à l'extérieur du cadre prévu par le projet de loi s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il n'a pas assez de temps pour se prévaloir du régime de dénonciation prévu par le projet de loi et qu'un autre fonctionnaire commet ou s'apprête à commettre, dans l'exercice de ses attributions :

- soit une infraction grave à une loi fédérale;

- soit un geste – acte ou omission – qui constitue un risque grave et imminent pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement.

4. Exception : personnes astreintes au secret à perpétuité

Les dispositions qui précèdent au sujet des dénonciations d'actes répréhensibles par des fonctionnaires (à leur supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur ou, dans certains cas, au commissaire ou à l'extérieur du cadre du projet de loi) ne s'appliquent pas aux fonctionnaires astreints au secret à perpétuité au sens du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information* qui communiquent des renseignements opérationnels spéciaux au sens de ce paragraphe (art. 14).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

I. Protection des fonctionnaires dénonciateurs

L'article 15 interdit à quiconque d'exercer des représailles (selon la définition à l'art. 2 mentionnée précédemment) contre un fonctionnaire.

Un fonctionnaire (ou ancien fonctionnaire) qui prétend avoir été victime de représailles en contravention de l'article 15 peut, lui-même ou une personne qu'il désigne, présenter au Conseil compétent une plainte écrite (par. 16(2)). Dans le cas d'un plaignant qui fait ou faisait partie de la fonction publique fédérale, le Conseil compétent est la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Dans les cas des plaignants qui font partie d'autres éléments du secteur public fédéral, le Conseil compétent est le Conseil canadien des relations industrielles (par. 16(1)).

La plainte doit être faite dans les 30 jours suivant la date où le plaignant a eu connaissance – ou, selon le Conseil, aurait dû avoir connaissance – des représailles prises ou, s'il a dénoncé les représailles au commissaire et que celui-ci a décidé de donner suite à la dénonciation, dans les 30 jours suivant la date à laquelle le commissaire a fait rapport de ses conclusions au plaignant et à l'administrateur général concerné (par. 16(3)).

Malgré toute règle de droit ou toute convention à l'effet contraire, le fonctionnaire ne peut déférer à l'arbitrage une plainte visée à l'article 16 (par. 16(4)).

Après avoir reçu la plainte, le Conseil compétent peut aider les parties à régler la plainte. Il doit instruire lui-même la plainte s'il décide de ne pas aider les parties ou si la plainte n'est pas réglée dans un délai raisonnable (par. 16(5)).

Si le Conseil décide que le plaignant a été victime de représailles en contravention à l'article 15, il peut, par ordonnance, enjoindre à l'employeur ou à l'administrateur général concerné (ou à une personne agissant en leur nom) de prendre toutes les mesures nécessaires pour :

- permettre au plaignant de reprendre son travail;
- réintégrer le plaignant;
- verser une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui aurait été payée au plaignant s'il n'y avait pas eu de représailles;
- annuler toute mesure disciplinaire ou autre prise à l'encontre du plaignant et lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui a été imposée par l'employeur;
- accorder au plaignant le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles (par. 16(6)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 17 prévoit que, sous réserve de toute autre loi fédérale applicable, du droit naturel et de l'équité procédurale, l'administrateur général doit protéger l'identité des personnes en cause dans une dénonciation, notamment celle du dénonciateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible. De plus, l'administrateur général doit mettre en place des mécanismes visant à assurer la confidentialité de l'information recueillie et liée à une dénonciation.

J. Commissaire à l'intégrité du secteur public

1. Nomination, mandat, rémunération, etc.

L'article 18 prévoit la nomination, le mandat, la révocation, la rémunération, etc. d'un commissaire à l'intégrité du secteur public, qui est nommé par le gouverneur en conseil sous réserve de son approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Le commissaire occupe sa charge à titre inamovible pour un mandat de sept ans (renouvelable une seule fois pour une période maximale de sept ans), mais il peut être révoqué par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Il est réputé être employé dans la fonction publique pour l'application de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique* (c.-à-d. les règlements établissant l'indemnité payable dans les cas où un fonctionnaire meurt ou est blessé lors d'un vol pris dans l'exercice de ses fonctions).

La rémunération du commissaire est fixée par le gouverneur en conseil. Il a droit aux frais de déplacement et autres entraînés par l'accomplissement de ses fonctions en dehors de son lieu de travail habituel.

En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut charger une personne compétente de l'intérim, avec plein exercice des attributions afférentes au poste, pour une période d'au plus six mois.

Il est interdit au commissaire de détenir une charge ou un emploi dans le secteur public ou d'exercer des activités incompatibles avec ses attributions.

2. Personnel et installations

Le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique peut mettre à la disposition du commissaire les cadres et agents de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'administration publique fédérale, les conseillers techniques et professionnels, ainsi que les installations et fournitures nécessaires à l'exercice de ses attributions (art. 19).

3. Attributions du commissaire

Comme l'énonce l'article 20, le commissaire exerce les attributions suivantes :

- fournir des conseils aux fonctionnaires qui envisagent de faire une dénonciation;
- recevoir, consigner et examiner les dénonciations afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour y donner suite;
- faire enquête sur les dénonciations visées à l'article 12, revoir les résultats, faire rapport de ses conclusions aux auteurs des dénonciations et aux administrateurs généraux concernés et présenter des recommandations aux administrateurs concernés relativement aux mesures correctives à prendre dans les cas d'actes répréhensibles, notamment par suite des représailles;
- prendre connaissance des mesures correctives prises par les administrateurs généraux à la suite de ces recommandations;
- veiller à ce que les droits, en matière d'équité procédurale et de droit naturel, des personnes mises en cause par une dénonciation soient protégés, notamment ceux du dénonciateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;
- sous réserve de toute autre loi fédérale applicable et à titre d'organisme d'enquête visé à l'alinéa 16(1)*a*) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'alinéa 22(1)*a*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, veiller, dans toute la mesure du possible et en conformité avec les règles de droit en vigueur, à ce que l'identité des personnes mises en cause par une dénonciation soit protégée, notamment celle du dénonciateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;
- établir des mécanismes pour assurer la protection de l'information recueillie et liée à une dénonciation ou à une enquête entreprise par lui-même.

4. Objectif des enquêtes du commissaire

Les enquêtes menées par le commissaire ont pour objectif de permettre de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives (art. 21).

5. Accès à donner au commissaire, obligation de collaborer, auto-incrimination, exceptions

Les administrateurs généraux doivent donner au commissaire l'accès à leurs bureaux et lui fournir les renseignements, etc., qu'il peut exiger pour l'exercice de ses attributions (par. 22(1)). De même, les fonctionnaires sont tenus de coopérer avec le commissaire et de lui fournir les renseignements qu'il demande dans l'exercice de ses attributions (par. 22(2)).

En vertu du paragraphe 22(3), un fonctionnaire ne peut pas être dispensé de collaborer avec le commissaire sous prétexte que les renseignements qu'il donne peuvent tendre à l'incriminer ou à l'exposer à quelque procédure ou pénalité. Toutefois, ni les renseignements donnés ni la preuve qui en provient ne peuvent être utilisés ou admis pour l'incriminer dans le cadre de poursuites criminelles intentées contre lui, sauf en ce qui concerne les poursuites prévues aux articles 132 (parjure) ou 136 (témoignages contradictoires) du *Code criminel*.

L'article 22 ne s'applique pas aux renseignements confidentiels du Cabinet ni à ceux protégés par le secret professionnel liant un avocat et son client (par. 23(1)). Il ne s'applique pas davantage à une personne astreinte au secret à perpétuité au sens du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information*, à l'égard des renseignements opérationnels spéciaux au sens du même paragraphe (par. 23(2)).

6. Interdiction d'intervenir

Le projet de loi interdit au commissaire de donner suite à une dénonciation si une autre personne ou un autre organisme ont pris des mesures à l'égard de l'objet de cette dénonciation sous le régime d'une autre loi fédérale, exception faite d'un organisme chargé de l'application de la loi (art. 24).

7. Refus d'intervenir

L'article 25 prévoit que le commissaire peut ne pas donner suite à une dénonciation s'il estime que :

- le dénonciateur devrait commencer par épuiser les recours qui lui sont normalement ouverts;
- la dénonciation pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon la procédure prévue par une autre loi fédérale;

- la plainte est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- cela est opportun pour tout autre motif justifié.

8. Enquête du commissaire

Selon l'article 26, si dans le cadre d'une enquête sur une dénonciation sous le régime du projet de loi, le commissaire a des motifs de croire qu'un autre acte répréhensible a été commis, il peut, sous réserve des articles 24 et 25 (exposés ci-dessus), faire enquête sur cet autre acte. Le cas échéant, les dispositions du projet de loi applicables aux enquêtes faisant suite à une dénonciation s'appliquent.

9. Obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public

Si le commissaire estime que l'enquête qu'il mène nécessite l'obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public, il est tenu de mettre fin à cette partie de son enquête et peut en saisir les autorités qu'il estime compétentes en l'occurrence (art. 27).

10. Transmission des renseignements aux autorités compétentes

S'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements obtenus peuvent servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale, le commissaire peut alors, au lieu ou en plus de poursuivre son enquête, remettre les renseignements qu'il obtient aux agents de la paix compétents pour mener l'enquête ou au procureur général du Canada (par. 28(1)).

Afin de maintenir la séparation entre les enquêtes menées sous le régime du projet de loi et celles que mènent les organismes chargés de l'application de la loi, après avoir transmis des renseignements en vertu du par. 28(1), le commissaire ne peut plus communiquer d'autres renseignements obtenus dans le cadre de son enquête (par. 28(2)).

11. Rapport au ministre

Lorsqu'il l'estime nécessaire compte tenu des circonstances, le commissaire peut faire rapport au ministre compétent ou au conseil d'administration ou à l'organe de direction de la société d'État intéressée, selon le cas, notamment dans les cas suivants :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- à son avis, il n'a pas été donné suite dans un délai raisonnable aux recommandations qu'il a faites;

- il a pris connaissance dans l'exercice de ses attributions d'une situation qui, à son avis, présente un risque imminent, grave et précis pour la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement (art. 29).

12. Rapports spéciaux et annuels au ministre

L'article 30 permet au commissaire de remettre au ministre (selon la définition à l'art. 2, il s'agit, pour l'application des art. 30 à 32, du membre du Cabinet désigné par le gouverneur en conseil), en tout temps, un rapport spécial pour l'informer d'une affaire qui ne saurait attendre, à son avis, le dépôt du prochain rapport annuel.

L'article 31 oblige le commissaire à remettre au ministre désigné, dans les trois mois suivant la fin d'un exercice, un rapport annuel de ses activités au cours de l'exercice. Le rapport annuel doit contenir les informations suivantes :

- le nombre de demandes de renseignements généraux reçues au sujet du projet de loi;

- le nombre total de dénonciations reçues et, de ce nombre, le nombre de celles qui ont été rejetées et de celles qui ont été acceptées;

- le nombre d'enquêtes ouvertes;

- le nombre et l'état des recommandations que le commissaire a faites;

- les problèmes systémiques ayant donné lieu aux actes répréhensibles;

- les améliorations recommandées que le commissaire juge appropriées;

- toute autre question que le commissaire juge pertinente.

L'article 32 oblige le ministre désigné à déposer un exemplaire du rapport annuel et de tout rapport spécial remis en vertu de l'article 30 devant chaque chambre du Parlement dans les dix premiers jours de séance de celle-ci suivant la date à laquelle le ministre a reçu le rapport.

K. Interdictions

À l'article 33, il est interdit à un fonctionnaire, dans le cadre de la dénonciation d'un acte répréhensible ou d'une enquête sur un acte répréhensible, de faire sciemment une

déclaration fausse ou trompeuse, oralement ou par écrit, à un supérieur hiérarchique, à l'agent supérieur désigné en vertu de l'article 10, au commissaire ou à une personne agissant en leur nom ou sous leur autorité.

L'article 34 interdit à quiconque d'entraver délibérément l'action de l'agent supérieur désigné en vertu de l'article 10, du commissaire ou d'une personne agissant en leur nom ou sous leur autorité, dans l'exercice de leurs attributions sous le régime du projet de loi.

L'article 35 interdit à toute personne sachant qu'un document ou qu'une chose sera vraisemblablement utile à une enquête menée en vertu du projet de loi :

- de détruire, tronquer ou modifier le document ou la chose;
- de falsifier le document ou de faire un faux document;
- de cacher le document ou la chose;
- d'ordonner, proposer ou conseiller à une personne de commettre l'un de ces actes ou de l'amener à le faire de quelque façon que ce soit.

L. Caractère confidentiel

L'article 36 oblige le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité qui reçoivent ou recueillent des renseignements liés à un prétendu acte répréhensible, à satisfaire aux normes applicables en matière de sécurité aux personnes ayant habituellement accès à ces renseignements et qui les utilisent, et à prêter les serments imposés à celles-ci.

L'article 37 interdit au commissaire et aux personnes agissant en son nom ou sous son autorité, sauf si la communication est faite en exécution d'une obligation légale ou est autorisée par le projet de loi, de divulguer les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère le projet de loi.

M. Immunité du commissaire

Le projet de loi accorde au commissaire, et à toute personne agissant en son nom ou sous son autorité, l'immunité en matière civile et pénale pour les actions ou omissions, rapports établis et paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice de ses attributions (art. 38).

En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées en vertu du projet de loi, le commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les procédures intentées pour infraction aux dispositions du projet de loi (art. 39).

Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

- les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi au cours d'une enquête menée par le commissaire ou en son nom;
- les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par le commissaire, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audiovisuelle (art. 40).

N. Dispositions générales

La transmission d'un renseignement au commissaire sous le régime du projet de loi ne constitue pas en soi une renonciation à la protection dont le renseignement peut faire l'objet (art. 41).

L'article 42 interdit au commissaire de communiquer des renseignements de la nature de ceux visés aux articles 13 à 24 (concernant les exceptions à la liberté d'accès à l'information contenue dans les dossiers gouvernementaux) ou à l'article 69 (concernant l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet qui remontent à moins de 20 ans) de la *Loi sur l'accès à l'information*, lorsqu'il saisit une autre autorité parce qu'il estime que l'enquête qu'il mène nécessite l'obtention de renseignements auprès de sources à l'extérieur de la fonction publique (art. 27) ou quand il remet un rapport spécial ou annuel au ministre (art. 30 et 31).

L'article 5 (à la partie 1 intitulée « Protection des renseignements personnels dans le secteur privé ») de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) oblige les organisations qui se livrent à des activités commerciales à se conformer aux obligations énoncées dans l'annexe 1 de cette loi concernant la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels par ces organisations. La partie 1 de la LPRPDE ne s'applique toutefois pas aux renseignements personnels détenus par les institutions de l'administration fédérale auxquelles la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique et qui sont énumérées à l'annexe de cette loi. L'article 43 du projet de loi prévoit que, par dérogation à l'article 5 de la LPRPDE, dans la mesure où cette disposition s'applique aux obligations énoncées dans l'annexe 1 de cette loi relativement à la

communication de renseignements personnels, le rapport de l'administrateur général au commissaire sur les mesures prises à la suite des recommandations que ce dernier a faites peut comporter des renseignements personnels au sens du paragraphe 2(1) de la LPRPDE ou de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, selon celle de ces lois qui s'applique à l'élément du secteur public que l'administrateur général dirige.

Le paragraphe 16(4) du projet de loi prévoit que si un fonctionnaire présente au Conseil compétent une plainte dans laquelle il affirme avoir été victime de représailles en contravention de l'article 15, la plainte ne peut pas être déférée à l'arbitrage, malgré toute règle de droit ou toute convention à l'effet contraire. Selon l'article 44, sous réserve du paragraphe 16(4), le projet de loi ne porte pas atteinte au droit du fonctionnaire de présenter un grief sous le régime de l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, ni au droit de l'arbitre d'instruire une plainte sous le régime de l'article 242 du *Code canadien du travail*.

O. Obligations des organismes exclus

Pour des raisons de sécurité, la définition de « secteur public » à l'article 2 du projet de loi précise que, sous réserve des articles 45 et 46, elle ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité, au Centre de la sécurité des télécommunications ni à la GRC pour ce qui est de ses membres, des gendarmes auxiliaires et des personnes employées sensiblement aux mêmes conditions que ses membres.

Toutefois, l'article 45 prévoit que les responsables de ces organismes exclus doivent établir, dans les meilleurs délais possibles après l'entrée en vigueur de la disposition, un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs qui doit, de l'avis du Conseil du Trésor, être similaire à celui établi au titre du projet de loi.

En vertu de l'article 46, le gouverneur en conseil peut, par décret, rendre applicable à un organisme exclu de la définition de « secteur public » à l'article 2 toute disposition du projet de loi, avec les modifications nécessaires que le décret précise.

P. Examen quinquennal

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'article 47, le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada doit veiller à ce que la loi et son application fassent l'objet d'un examen indépendant, et doit faire déposer un

rapport de l'examen devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de cette chambre suivant la fin de l'examen.

Q. Modifications

Les articles 48 à 51 énoncent des modifications corrélatives et des modifications de coordination à apporter à d'autres lois par suite de l'adoption du projet de loi.

Parmi les modifications corrélatives prévues aux articles 48 et 50 du projet de loi, il y a celles ajoutant le commissaire à l'intégrité du secteur public à la liste des institutions fédérales énumérées dans les annexes de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en vue de rendre ces lois applicables au commissaire.

L'article 49 modifie l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* en y ajoutant « Le commissaire à l'intégrité du secteur public, pour l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* ».

L'article 51 comporte plusieurs dispositions de coordination qui modifieront le projet de loi à l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et du projet de loi.

R. Entrée en vigueur

Les dispositions du projet de loi, autres que les dispositions de coordination de l'article 51, entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret (art. 52).

COMMENTAIRE

Le 23 mars 2004, le lendemain de la présentation du projet de loi C-25 à la Chambre des communes, le *Ottawa Citizen*[3] rapportait que, selon l'agent de l'intégrité de la fonction publique nommé en vertu de la Politique de divulgation interne, Edward Keyserlingk, qu'il citait, le projet de loi était faible et pourrait même décourager les fonctionnaires d'exposer les cas de corruption et d'actes répréhensibles au gouvernement. De l'avis de M. Keyserlingk, le projet de loi est décevant puisqu'il ne tient pas compte des recommandations présentées avec le plus d'insistance par le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs. « Il ne fait rien

---

(3) Kathryn May, « Whistleblower bill 'deficient in so many ways': critics », *Ottawa Citizen*, 23 mars 2004 [traductions].

pour combattre le cynisme et la méfiance des fonctionnaires. Il risque plutôt de les alimenter, et pour moi, c'est tragique, a-t-il dit. Le projet de loi est préférable à ce que ce que nous avons maintenant, mais il présente beaucoup de lacunes sur plusieurs plans. »

M. Keyserlingk poursuit en disant que le projet de loi « surprendra énormément de gens, et il m'a surpris [...] Le climat n'a jamais été plus propice à la protection des dénonciateurs et, compte tenu de tout ce qu'a dit le gouvernement au sujet de la lutte contre les actes répréhensibles et de la protection de ceux qui les dénoncent, nous nous attendions tous à des mesures beaucoup plus vigoureuses. »

La principale déception, d'après l'article, est que le nouveau commissaire à l'intégrité de la fonction publique (CIFP) créé par le projet loi fera rapport au Parlement par l'entremise d'un ministre au lieu de le faire directement. L'article souligne que les trois rapports importants présentés dans l'année au gouvernement et recommandant une meilleure protection des dénonciateurs ont tous réclamé un cerbère parlementaire indépendant, semblable aux autres agents du Parlement – le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, le commissaire à l'information, le directeur général des élections et le commissaire à la protection de la vie privée.

L'article souligne aussi que le projet de loi ne prévoit ni amende ni sanction pour les employeurs qui prennent des représailles contre les dénonciateurs.

Dans un article[4] paru ultérieurement dans le *National Post*, M. Keyserlingk aurait dit que puisque le CIFP proposé ne relèverait pas directement du Parlement mais d'un ministre, son indépendance serait compromise : « Le commissariat n'est pas établi en tant qu'agence du Parlement mais essentiellement en tant que charge au sein de l'exécutif, ce qui signifie qu'il n'aura pas les pouvoirs d'enquête habituellement conférés à un organisme constitué sous le régime d'une loi. »

Dans l'article du *Ottawa Citizen* mentionné précédemment, M. Keyserlingk disait que les pouvoirs d'enquête et de répression du commissaire proposé ne seraient pas supérieurs aux pouvoirs actuels de l'agent de l'intégrité de la fonction publique en vertu de la Politique sur la divulgation interne. L'article souligne le fait que le commissaire fera enquête sur les actes répréhensibles et qu'il présentera des recommandations aux dirigeants des ministères et des

---

(4) Robert Fife, « Whistleblower legislation 'fatally flawed,' critics charge », *National Post*, 30 mars 2004 [traductions].

organismes fédéraux, mais que « le commissaire n'a pas de pouvoir d'assignation, ne peut pas avoir accès aux documents du Cabinet et ne peut pas non plus enquêter sur les plaintes présentées par des Canadiens au sujet d'actes répréhensibles commis au gouvernement, ni aller poursuivre les enquêtes dans les cabinets des ministres, comme l'a recommandé le Groupe de travail ».

Dans son article, le *National Post* attire lui aussi l'attention sur les réserves de M. Keyserlingk, qui s'inquiète de ce que, sous le régime du projet de loi, les fonctionnaires qui subiront des représailles après avoir dénoncé des actes répréhensibles devront prendre des recours devant un conseil de relations de travail plutôt que devant le Commissariat à l'intégrité de la fonction publique : « Cela n'encouragera pas les gens à se faire entendre. » Dans un article paru le même jour, le *Ottawa Citizen*[5] cite aussi M. Keyserlingk : « Les gens veulent être certains que s'ils s'adressent à la commission, nous allons les protéger contre les représailles, mais si ce sont les conseils de relations de travail qui interviennent, nous ne pourrons leur donner aucune garantie. »

Le député du NPD Pat Martin, coprésident du sous-comité de la Chambre des communes qui a réclamé une loi pour protéger les dénonciateurs, est lui-même cité dans l'article du *National Post*. À son avis, le projet de loi est destiné à empêcher les fuites plutôt qu'à protéger les dénonciateurs. M. Martin est particulièrement mécontent de ce que les fonctionnaires seront passibles de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement s'ils transmettent directement aux médias, aux parlementaires ou au public des renseignements sur des actes répréhensibles (art. 9 du projet de loi) : « Le bruit court déjà que tout cela n'est que de la poudre aux yeux. Il est de plus en plus évident qu'il s'agit d'une loi pour protéger davantage les ministres contre les dénonciateurs que les dénonciateurs eux-mêmes. »

Selon le premier article du *Ottawa Citizen*, l'honorable Denis Coderre, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, aurait dit que le projet de loi « s'inspire » des 34 recommandations du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs et qu'il réussit à trouver le juste milieu entre encourager les fonctionnaires à signaler les actes répréhensibles et protéger d'autres fonctionnaires contre des employés mécontents qui ont des

---

(5) Robert Fife, « Proposed whistleblower bill offers no protection, critics say », *Ottawa Citizen*, 30 mars 2004 [traduction].

comptes à régler. L'article ultérieur du *National Post* cite Mark Dunn, un porte-parole du ministre, qui dit que le gouvernement est disposé à accepter un projet de loi plus rigoureux si le Parlement en fait la recommandation : « Si le projet de loi a des défauts, c'est au comité de les corriger. »

Les syndicats de la fonction publique ont aussi exprimé des réserves à l'égard du projet de loi. Ainsi, dans un communiqué[6] du 22 mars, le jour même où le projet de loi a été présenté au Parlement, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) a souligné que le projet de loi avait les faiblesses suivantes :

- Le commissaire à l'intégrité de la fonction publique proposé ne relève pas directement du Parlement, mais du bureau d'un ministre. D'après l'AFPC, cela nuira gravement à l'indépendance de l'agence et à sa crédibilité parmi les fonctionnaires.

- Les dénonciateurs éventuels n'ont pas le droit absolu de s'adresser directement au commissaire à l'intégrité de la fonction publique, puisqu'ils doivent parler d'abord à leur supérieur hiérarchique. Par exemple, avant de commencer une enquête, le commissaire doit être convaincu que l'employé a épuisé tous ses recours avant de s'adresser à lui.

- Des sanctions disciplinaires seront imposées aux dénonciateurs dont les déclarations seront jugées « futiles » ou « de mauvaise foi » ou à ceux qui n'auront pas suivi la procédure établie. Cela signifie que toute mesure de représailles de la part du gouvernement pourrait avoir un effet dissuasif sur les dénonciateurs éventuels.

Selon le vice-président exécutif national de l'AFPC, John Gordon : « En raison des lacunes que présente le projet de loi, tout employé-e de la fonction publique sera forcé d'y penser à deux fois avant de divulguer des actes fautifs [...] La situation actuelle nécessite une solution immédiate et efficace si l'on veut protéger les dénonciatrices et dénonciateurs et mériter la confiance du public canadien. Le gouvernement n'a qu'une chose à faire maintenant, c'est d'intégrer cette protection dans nos conventions collectives. » Le communiqué signale que l'AFPC entend donc insister auprès du gouvernement pour que la protection des dénonciateurs soit intégrée aux conventions collectives d'environ 100 000 de ses membres.

L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (IPFPC), un syndicat national représentant quelque 49 000 professionnels et scientifiques, a aussi diffusé un

---

(6) Alliance de la Fonction publique du Canada, « Projet de loi sur la dénonciation : trop peu, trop tard », communiqué, 22 mars 2004.

communiqué[7] le même jour, pour dire qu'il se réjouissait de cette loi qu'il réclamait depuis plus de 15 ans. Son président, Steve Hindle, a dit que le projet de loi méritait qu'on s'y arrête et que, au cours des prochaines semaines, le syndicat en examinerait attentivement les dispositions. Toutefois, « à première vue », l'IPFPC expose ce qu'il considère comme des failles à corriger :

- Les employés n'ont pas accès directement à un tiers indépendant. Les mécanismes internes actuellement en place ne sont pas dignes de confiance pour les employés et, pour un grand nombre d'entre eux, le fait de devoir passer par l'employeur signifie qu'on essaie de continuer à décourager les dénonciateurs.

- Le Commissaire à l'intégrité du secteur public ne possède pas suffisamment de pouvoirs pour protéger un employé dénonciateur contre les représailles. Ce dernier ne devrait pas devoir s'en remettre à un autre tribunal administratif pour demander réparation des effets des représailles.

- Trop de personnes sont exclues du projet de loi. Les avantages d'une loi destinée à encourager, protéger et réglementer la dénonciation, de bonne foi, d'actes répréhensibles, perdent beaucoup de valeur lorsqu'un nombre excessif de catégories de personnes en sont exclues.

- Le projet de loi ne définit pas de manière satisfaisante ce qui constitue des « représailles ». La définition doit garantir qu'une grande variété d'actes insidieux, commis sur une certaine période, seront interdits.

- Le projet de loi ne prévoit pas que le commissaire à l'intégrité du secteur public relève directement du Parlement. Afin d'assurer davantage l'indépendance et l'objectivité du commissaire, il faut lui donner un accès direct au Parlement.

M. Hindle souligne que le projet de loi doit être renvoyé à un comité parlementaire après la première lecture et que l'IPFPC sera disposé à remettre aux membres du comité son analyse complète du projet de loi le jour où il sera invité à comparaître.

Les critiques ont bien accueilli la présentation de cette mesure législative pour protéger les dénonciateurs du secteur public fédéral, mais ils continuent d'exprimer leur scepticisme sur la portée du projet de loi. Certains craignent même que le projet de loi ne soit pas adopté avant que le Parlement soit dissous en vue des élections générales.

---

(7) Institut professionnel de la fonction publique du Canada, « Le projet de loi sur la protection des dénonciateurs est accueilli avec précaution », communiqué, 22 mars 2004.